

Hacia una Nueva Agenda Municipal

Flora Blandón de Grajeda

Introducción

A un mes de la toma de posesión de los alcaldes electos, hay mucha expectativa por conocer qué de nuevo va a significar el cambio de personas y partidos políticos al frente de los municipios. Esto, a diferencia de años anteriores, reviste mucha importancia ya que, a partir de los resultados electorales, la correlación de fuerzas establecida indica una ruptura en el predominio tradicional del partido gubernamental, tanto en la Asamblea Legislativa como en los gobiernos municipales.

Dentro de este marco, la idea central de este artículo es aportar, desde nuestra experiencia de trabajo en algunos municipios del país —pero también desde los procesos de reflexión que dicha experiencia genera— a la construcción de lo que podría considerarse una nueva Agenda Municipal que oriente el trabajo de los nuevos gobiernos municipales, de cara a generar condiciones (tanto al interior de los municipios como a nivel de las políticas nacionales relacionadas) para el desarrollo local.

Obviamente, este proceso es de largo plazo y por lo tanto, la fecha final del período que abarcaría la agenda queda abierta; entendiendo que se trata de ir sentando las bases para construir nuevos estilos de gestión municipal que, articulados con los otros ámbitos del gobierno (principalmente a nivel ejecutivo y legislativo), potencien a los municipios como

unidades territoriales fundamentales del desarrollo nacional.

En estos momentos, existe espacio para planteamientos de este tipo, ya que el tema del desarrollo local ha saltado a la palestra pública a través de planteamientos gubernamentales y de la sociedad civil, la mayoría de veces con distintos enfoques en su concepción, y consecuentemente distintas metodologías de trabajo. En lo que se puede percibir un acuerdo mínimo, aunque sea a nivel de discurso, es en la necesidad de que los municipios asuman mayor protagonismo en las dinámicas de desarrollo.

En el país, el proceso de transformación a nivel mundial está generando espacios importantes de discusión y acción sobre el tema del desarrollo local. En el ámbito gubernamental, para poner un ejemplo, la transfiguración del FIS en una

Se trata de ir sentando las bases para construir nuevos estilos de gestión municipal que, articulados con los otros ámbitos del gobierno (principalmente a nivel ejecutivo y legislativo), potencien a los municipios como unidades territoriales fundamentales del desarrollo nacional.

instancia de carácter permanente luego de ser eventual, así como la pretensión de hacerlo responsable del desarrollo local, es una muestra de la importancia otorgada por el gobierno a este tema. En el ámbito de la sociedad civil organizada se encuentran casos concretos de promoción de nuevas formas de participación ciudadana a nivel local, articuladas a los gobiernos locales e instancias gubernamentales y no gubernamentales con presencia en el municipio.

La agenda municipal del país

El planteamiento de Agenda Municipal se hará sobre la base de dos ejes centrales, separados por razones metodológicas, pero entendidos como un mismo cuerpo: Por un lado, las políticas nacionales que generarían el entorno favorable para el trabajo municipal y, por otro, la gestión municipal de cara al desarrollo local.

Las políticas nacionales

En estos momentos los municipios no pueden seguir siendo considerados como instancias sin ninguna importancia dentro de la vida nacional y desarticulados no sólo entre ellos, sino también en relación con los centros de decisión a nivel nacional. Precisamente, considerar como uno de los ejes centrales la generación de un entorno favorable para la gestión municipal, pasa por reconocer la necesidad de iniciar procesos articulados entre los niveles Ejecutivo, Legislativo y Municipal, de cara a potenciar los esfuerzos de desarrollo –en este caso locales– que como se ha mencionado otras veces, son pieza fundamental del desarrollo nacional.

En ese sentido, existen puntos estratégicos a tratar que, si bien es cierto, tienen una estrecha relación con la gestión municipal y el desarrollo local, no son responsabilidad exclusiva de los gobiernos municipales. A continuación, señalaremos los que, a nuestro juicio, deben ser los aspectos relevantes a tratar en la definición y acción en el marco de las políticas nacionales.

La descentralización:

Dentro de los puntos estratégicos en el ámbito de las políticas nacionales, resalta uno que por su amplitud puede decirse que engloba a los otros, y es el caso de la descentralización. La argumentación para considerar la descentralización como uno de los temas centrales dentro de la agenda es la siguiente:

- “Estamos frente a un Estado centralizado, que mantiene altos niveles de ineficiencia y es aún poco democrático. La centralización ha mostrado que contribuye muy poco a la eficiencia económica; que dificulta la representatividad del gobierno en lo político y lo hace distante y autoritario; que incrementa las inequidades, excluye y margina. Además, es territorialmente impropia, dado que no permite enfrentar adecuadamente los desequilibrios regionales, urbanos y rurales.
- Ante esa realidad, el mismo gobierno ha mantenido en las dos últimas administraciones una fuerte crítica a los altos niveles de centralización estatal y un planteamiento descentralizador. Pero hasta el momento, esto apenas se ha traducido en algunos tímidos y dispersos esfuerzos de desconcentración de funciones y no responde ni está respaldado por una verdadera estrategia de descentralización.
- En distintos sectores de la sociedad va creciendo la convicción de que la descentralización y el desarrollo regional/local son condiciones necesarias para avanzar hacia la democracia, el desarrollo sustentable y la seguridad ciudadana.
- Se han venido configurando, por parte de distintas instancias gubernamentales y algunas instituciones, propuestas iniciales y aisladas de descentralización que hasta hoy no han tenido mayor impacto.”¹

En otras palabras, el proceso de descentralización aún está por definirse en el país, ya que existen diversos enfoques sobre la temática e igual diversidad de propuestas. Hay quienes consideran que la descentralización es un proceso exclusivamente técnico, pero “dado que la descentralización implica, fundamentalmente, que el gobierno central transfiera poder a otras instancias regionales y/o municipales, para que éstas planteen sus propios

proyectos de desarrollo y los lleven a cabo, es evidente que no se trata de un proceso estricta ni principalmente técnico. Se trata más bien de un campo de intereses conflictivo y diverso que lo encarna actores específicos y donde están en juego aspectos claves de poder, economía y cultura. Es un proceso fundamentalmente político que tiene relación estrecha con la democracia.”²

Dada la complejidad inherente en el impulso de un proceso de descentralización en el país, este proceso en sí mismo da para el planteamiento de una agenda de dicho proceso; la cual debería contener los puntos que dejamos señalados a continuación:³

- Naturaleza de la descentralización
- Objetivos
- Principios
- Principales obstáculos y resistencias
- Necesidad de un anteproyecto para la creación de la Ley Especial de Descentralización
- Aspectos institucionales y transferencias de competencias
- Aspectos fiscales y financieros
- Democracia participativa a nivel municipal y regional
- Gestión y administración municipal eficiente
- Revisión, fortalecimiento y armonización del marco jurídico-legal
- Sistemas de información regional/local
- Experiencias piloto
- Participación en esfuerzo centroamericano e intercambio sistemático de experiencias a nivel continental.

Dentro de los puntos de la agenda de descentralización mencionados, se encuentran presentes aspectos referidos tanto a las políticas nacionales como a la gestión municipal, pero en este apartado se retomarán aquellos vinculados

con el primer aspecto.

Obviamente, el proceso de descentralización escapa de las manos de las municipalidades e incluso de la Asamblea Legislativa; va mucho más allá, involucrando a otros actores nacionales, como las instancias relacionadas con el Ejecutivo: ministerios, instituciones autónomas, etc.; pero hay cuatro elementos que queremos remarcar por la importancia que tienen para la gestión municipal.

El *primero de ellos* es la necesidad de abordar de forma articulada, entre la Asamblea Legislativa y las municipalidades representadas por COMURES, la definición e impulso de la creación y aprobación de una Ley Marco de Descentralización.⁴ Se entiende con ello que tiene que darse un proceso de concertación nacional alrededor de la definición de su naturaleza, objetivos y principios, pero que el inicio de este proceso puede perfectamente impulsarse desde las municipalidades.

El esfuerzo por involucrar a las municipalidades en una tarea de este tipo se basa en que los municipios son los receptores por excelencia de las dinámicas que este proceso implica. Así se habla, por ejemplo, del traslado de responsabilidades en las áreas de salud, educación, infraestructura vial y de servicios, etc. En ese sentido, las municipalidades tienen mucho que decir sobre la definición e impulso del proceso de descentralización que les atañe directamente.

El *segundo aspecto* es que las municipalidades deben trabajar en una propuesta sobre fortalecimiento municipal, que no sólo tenga que ver con mejorar el manejo administrativo y financiero, sino donde los puntos centrales sean: la asignación de un porcentaje mayor de la recaudación fiscal a los municipios⁵, en una forma ágil y oportuna, así como también deben revisarse los rubros y las tasas impositivas en los municipios, ya que como es del conocimiento público, los ingresos propios en la mayoría de los municipios son excesivamente limitados.

En este caso, consideramos que los municipios deben tomar la iniciativa en cuanto a lo que consideran debe ser la asignación presupuestaria a cada uno de ellos, sin desconocer el trabajo a realizar en este mismo sentido a nivel interno. Aquí también debe darse una articulación estrecha entre las municipalidades y la Asamblea Legislativa, como instancia encargada de la aprobación del presupuesto.

Es interesante observar que en el presupuesto nacional de 1996, la asignación para los municipios aparece como desarrollo municipal, y en el de este año, aparece como fortalecimiento municipal. No hay claridad si el cambio de nombre implica cambio de enfoque en el tratamiento de los municipios; lo que si queda claro es que el monto asignado en estos rubros va disminuyendo, ya que ha pasado de representar el 2.19% del presupuesto general de la nación, en 1996 al 1.21% en 1997.

En *tercer lugar*, dado que el gobierno ha decidido impulsar el desarrollo local y cuenta con una instancia para ese fin —el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)— el reto está en convertirlo realmente en una instancia que promueva el desarrollo local. Esto a su vez pasa por una revisión de sus principios, pero más que todo de su naturaleza y metodología de trabajo, para incorporar mecanismos de participación reales y ágiles de todas las personas que se encuentran presentes en los municipios. Obviamente la base para esto es la creación y el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana en cada municipio.

La atención a este punto de parte de las municipalidades es primordial para proponer

mecanismos participativos en la toma de decisiones sobre la función estratégica del FISDL, de cara al desarrollo local, así como en cuanto a garantizar mecanismos participativos en la toma de decisiones sobre los proyectos que le competen y la forma de ejecutarlos.

Y en *cuarto lugar*, dentro de ese marco global que proporcionaría una ley de descentralización, sería importante revisar el Código Municipal para adecuarlo a las nuevas circunstancias en cuanto al papel asignado a los municipios para enfrentar los retos que implica el desarrollo local.

Es evidente que existen dualidades manifiestas entre lo que corresponde a los municipios y lo que corresponde a otras

instancias del gobierno central, por ejemplo, la aprobación o no de las obras privadas que se realizan en un municipio. Esto da pie para lanzar una iniciativa que pretenda armonizar el conjunto

de leyes y atribuciones existentes, en función de definir que le toca a cada quien en lo que concierne al ámbito municipal.

La gestión municipal

La multiplicidad de problemas que enfrentan los municipios en el país, y su no resolución a partir de las formas de gestión municipal que han prevalecido en la mayoría de ellos, provoca la necesidad de pensar sobre nuevas formas de gestión que hagan posible, en algunos casos, la solución de aquellos problemas factibles de solucionar durante el período que les tocará gobernar a las nuevas autoridades; y en los casos de problemas más estructurales, lo que se espera es que durante este período se sienten las bases para su solución futura, pero enmarcando todos los esfuerzos dentro de una

Consideramos que los municipios deben tomar la iniciativa en cuanto a lo que consideran debe ser la asignación presupuestaria a cada uno de ellos...aquí también debe darse una articulación estrecha entre las municipalidades y la Asamblea Legislativa.

visión de desarrollo local, como rumbo estratégico que debe orientar ambos esfuerzos.

Dentro de esa lógica, a nuestro juicio existen tres puntos centrales que deben formar parte de la agenda municipal y que complementarían lo abordado en el nivel de las políticas nacionales.

La gestión de gobierno:

La gestión de gobierno tiene que ver con la forma en que el Concejo Municipal, presidido por el Alcalde, se involucra en el gobierno municipal.

La forma de hacer gobierno municipal, en la mayoría de los casos, se ha restringido a la figura del Alcalde; los otros miembros del Concejo poco o nada se involucran en el trabajo que se realiza en el municipio.

Rescatar el concepto de gobierno municipal exige desarrollar un proceso de gestión descentralizado y participativo que involucre a todo el Concejo Municipal. Esto es crucial para los municipios, ya que implica una nueva forma de hacer gobierno en donde no es sólo el Alcalde el responsable de la gestión.

Si bien es cierto, esto es necesario en todos los municipios, lo es más aún en aquellos municipios pequeños en donde por tener recursos escasos, no se puede proceder a contratar al personal que se requiere para desarrollar una buena gestión; y por lo tanto el papel que deben jugar los miembros del Concejo es fundamental. Por otra parte, esto promueve mecanismos de participación al interior del Concejo que también tienen que trasladarse al resto de sectores presentes en el municipio.

Un ejemplo de la factibilidad de impulsar este estilo de gestión, lo tenemos en la planificación estratégica de los primeros cien días. En algunos municipios donde este punto ha sido tema central de discusión, su aplicación concreta se observa en la creación de distintas comisiones de trabajo, para atender las áreas prioritarias. Las comisiones formadas están

integradas por los miembros más idóneos del Concejo para trabajar cada área, en algunos casos apoyados por algunas personas de la población.

Obviamente, esto pasa por romper con esquemas caudillistas de gestión y donde tanto el Alcalde como su Concejo tienen que mostrar mucha voluntad política para instaurar formas alternativas de gobierno municipal, que revele un enfoque nuevo de resolver los problemas que enfrenta el municipio.

Gestión administrativa y financiera eficiente:

La alcaldía, entendida como la instancia más representativa del municipio es, fundamentalmente, la que brinda servicios generales para toda la población de un municipio. En ese sentido, la eficiencia en su trabajo es un punto central a rescatar principalmente en dos vías: la atención al público y la recaudación fiscal.

Es un hecho muy común, en la historia de las alcaldías, las quejas de los usuarios de los servicios que brinda, del mal trato recibido, la burocracia y la lentitud en las respuestas que la población busca. Obviamente esto tiene que cambiar y este es el mejor momento para dar señales claras a la población de que las cosas están cambiando y en beneficio de ellos.

En relación a la recaudación fiscal de los municipios, cada uno de ellos tiene que entrar en una dinámica de revisión de sus prerrogativas impositivas, sus tasas y sus mecanismos/procedimientos de recaudación; de manera que a partir de esa revisión trabajen en lo que serían propuestas nuevas de recaudación fiscal, así como en lograr mayores niveles de eficiencia en su recaudación.

Es evidente que los recursos que una alcaldía puede recolectar no son suficientes para enfrentar todos los gastos que implica la solución de la problemática existente, y por esa razón, en el nivel de las políticas nacionales se está planteando el incremento en la asignación de los recursos del gobierno central a los

municipios; pero es importante que los municipios mejoren su nivel de eficiencia financiera, ya que un uso eficiente de los recursos redundaría en más obras realizadas y mayor credibilidad de la alcaldía frente a la población.

Otro elemento importante es garantizar la creación y ejecución de mecanismos informativos que den cuenta de manera permanente y sistemática de lo que tiene y hace la alcaldía, ya que esto da señales inequívocas a la población sobre la transparencia en la gestión.

Por otra parte, la sociedad civil deberá ir construyendo mecanismos propios de fiscalización de los programas y proyectos implementados no sólo por la alcaldía, sino también por parte del gobierno central y la cooperación internacional.

Participación ciudadana:

Lo anterior da pie para pensar y actuar en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana que garanticen el aporte que los distintos sectores con presencia en el municipio puedan dar a las acciones que se desarrollen en el mismo, en una forma concertada y coordinada.

La importancia de este tipo de mecanismos parte de reconocer que la base de una nueva forma de gestión municipal, de cara al desarrollo local, no son los esfuerzos aislados de cada uno de los agentes presentes en el municipio, sino mas bien, de un proceso de creación y fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana, en donde tengan presencia activa la diversidad de agentes de una localidad, tales como: El Concejo Municipal, las comunidades

organizadas, las ONGs, las instancias del gobierno central y la empresa privada; en definir e impulsar el estilo de desarrollo que responda a la realidad en que se encuentran inmersos.

En relación con esto, en diversos municipios se están desarrollando procesos de participación ciudadana, bajo la forma de Comités de Desarrollo Municipal, Agencias de Desarrollo

Económico Local o Foros de Participación Ciudadana; pero independientemente del nombre que asuman, lo importante es abrir la brecha y comenzar a generar procesos que garanticen la participación efectiva de la población y las distintas instancias en las

decisiones y acciones estratégicas que se tomen en el municipio.

El papel que le toca jugar a la alcaldía en todo esto es fundamental, ya que debe asumir el rol de facilitador de la concertación entre las instancias participantes, con el objetivo de que las actividades que se realicen se enrumben en función, en primer lugar, de la solución de los problemas definidos como prioritarios y, en segundo lugar, del desarrollo del municipio.

Un último elemento en relación a lo que hasta aquí se ha dicho es que no hay que perder de vista las posibilidades de asociación con otros municipios aledaños. Este punto ya ha sido tratado en otras ocasiones, y el remarcarlo nuevamente es por cuanto hay problemas que tienen un carácter regional, es decir que afectan a varios municipios y que por lo tanto su solución no puede enfrentarse sólo a nivel municipal, sino que tiene que existir una confluencia regional que propicie acuerdos en ese nivel.

En Síntesis

Lo planteado hasta aquí, como se mencionó al inicio, es un intento por aportar a lo que podría ser la construcción en El Salvador de una agenda municipal estratégica, de cara a los retos que plantea el desarrollo local, donde el papel de los municipios y sus gobiernos es central.

No es un planteamiento exhaustivo, pero esperamos contribuya y aliente el debate y la reflexión precisamente cuando iniciamos un nuevo período de gestión municipal y legislativa, en un marco distinto de correlación de fuerzas. Esto abre la posibilidad de generar condiciones favorables, no sólo para la gestión que finaliza en el año 2000; sino de cara a sentar bases necesarias que garanticen el impulso de estrategias de desarrollo local como componentes del desarrollo del país en su conjunto.

Notas:

¹ Enríquez, Alberto. "Propuesta para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador" p.2. *Cuadernos de Análisis y Propuesta*, FUNDE, Diciembre de 1996.

² *Ibid.*, p. 3.

³ Estos puntos son tomados del documento citado de Alberto Enríquez, donde aparecen ampliamente desarrollados.

⁴ Por lo dicho anteriormente, la Ley Marco es sólo un paso dentro del proceso de descentralización, pero en este caso las municipalidades deberían tener una participación directa en su impulso.

⁵ Al respecto, la experiencia de Bolivia es muy sugerente, ya que se aprobó la Ley de Participación Popular, en donde se asigna a los municipios el 20% de la recaudación fiscal.

Títulos recientes de la serie Alternativas para el Desarrollo:

- | | |
|---|--|
| <p>39. "Gestión Ambiental desde el Municipio: Hacia la Definición de un marco Legal e Institucional. El Caso del Municipio de Nejapa"; "Acajutla: Industria y Contaminación Ambiental"; "El Programa de Transferencia de Tierras en Tecoluca: Situación Actual y Proyecciones"; agosto 1996.</p> <p>40. "¿Conviene o No Conviene la Privatización de ANTEL?"; "La Ley de la Tierra: De la Reforma Agraria al Mercado de Tierras"; "El Manifiesto de ANEP"; septiembre 1996.</p> <p>41. "¿Desaceleración de la actividad económica o crisis en el esquema de crecimiento?"; "Los Microempresarios en el Sistema Financiero de El Salvador"; "Desarrollo Sustentable y Desarrollo Regional/Local en El Salvador"; "Hacia una Propuesta de Regionalización del País"; octubre 1996.</p> <p>42. "¿Qué pasó en 1996? Lo bueno, lo malo y lo feo"; "Evolución del sector financiero durante 1996"; "La industria manufacturera en 1996"; "Las políticas agrarias en 1996: Hacia una profundización de la crisis del agro"; "El desarrollo local del gobierno:</p> | <p>Más allá del discurso"; "Algunos pormenores de la política comercial y de integración en 1996"; noviembre/diciembre 1996.</p> <p>43. "Elecciones Municipales: ¿Hacia una Gestión Municipal de Nuevo Tipo?"; "Red Internacional de Sociedad Civil y Banco Mundial"; "Reflexiones sobre el Programa Agropecuario del Gobierno"; "La Cumbre Mundial sobre la Alimentación"; "Análisis Estructural de la Economía Salvadoreña"; "Avances y Retrocesos en la Política Fiscal"; enero/febrero 1997.</p> <p>44. "Desarrollo y ONGs en El Salvador: Retos y Perspectivas"; "El Sistema Agropecuario-Agroindustrial y la Competitividad"; "Pautas de Crédito de las Microempresas Informales Urbanas"; marzo 1997.</p> <p>45. "Los Cambios en la Economía y en el Mundo del Trabajo"; "La Competitividad en el Desarrollo Sustentable"; "Los Determinantes del Consumo y el Ahorro en El Salvador"; "Tecuca y el Desarrollo Regional/Local Sostenible"; abril/mayo 1997.</p> |
|---|--|